

Les processus d'intégration régionale, vecteurs de recomposition du système international ?

Processes of Regional Integration. Vectors for Remodelling the International System ?

Franck Petiteville

Volume 28, numéro 3, 1997

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703774ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703774ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Résumé de l'article

Since the late eighties, the new regionalism is the most important wave of regionalism ever experienced in the world: every continent is now involved in one or several regional integration processes. This article aims at assessing the real impact of these processes on the international System. The method consists of comparing and building typologies of the main regional integration processes which have been created out of Europe, according to four criteria: the sense of the integration, the quality of political cooperation between the member states, the degree of economic integration, and the degree of institutional and political integration. The outcome of the analysis is that, except from Europe, integration is rarely scheduled to go deep or has a real chance to go deep in the short term. Hence the ability of the new regionalism to shape the international system deeply remains quite limited.

Citer cet article

Petiteville, F. (1997). Les processus d'intégration régionale, vecteurs de recomposition du système international ? *Études internationales*, 28(3), 511–533. <https://doi.org/10.7202/703774ar>

Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international ?

Franck PETITEVILLE*

ABSTRACT — Processes of Regional Integration. Vectors for Remodelling the International System ?

Since the late eighties, the new regionalism is the most important wave of regionalism ever experienced in the world: every continent is now involved in one or several regional integration processes. This article aims at assessing the real impact of these processes on the international system. The method consists of comparing and building typologies of the main regional integration processes which have been created out of Europe, according to four criteria: the sense of the integration, the quality of political cooperation between the member states, the degree of economic integration, and the degree of institutional and political integration. The outcome of the analysis is that, except from Europe, integration is rarely scheduled to go deep or has a real chance to go deep in the short term. Hence the ability of the new regionalism to shape the international system deeply remains quite limited.

Depuis la fin des années 1980, le système international est modelé par des dynamiques d'intégration régionale actives sur tous les continents. Il s'agit du regain de régionalisme le plus important depuis la Seconde Guerre mondiale puisque le nombre d'accords d'intégration régionale conclus depuis la fin des années 1980 dépasse de loin celui enregistré pendant les vagues de régionalisation des années 60-70 (cf. annexe 1). Ainsi, outre l'Europe, il n'est pas aujourd'hui une région du monde qui ne se trouve prise dans un ou plusieurs processus d'intégration. Rappelons les principaux :

- Accord de libre échange nord-américain (ALENA) en Amérique du Nord ;
- Marché Commun du Sud (Mercosur), Groupe andin et Système d'intégration Centraméricain (SICA) en Amérique latine ;
- Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN), Association pour la Coopération régionale en Asie du Sud (SAARC) et Forum de coopération économique de l'Asie-Pacifique (APEC) en Asie et dans le Pacifique ;
- Union Économique et Monétaire ouest-africaine (UEMOA), Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC) et Marché Commun de l'Afrique australe et orientale en Afrique ;

* Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble, France.

— Union du Maghreb Arabe (UMA) et Conseil de coopération du Golfe (CCG) dans le monde arabe...

... pour ne citer que les processus les plus importants (cf. annexe 2).

Ce foisonnement d'initiatives régionales suscite alors logiquement des interrogations autour de l'hypothèse, fréquemment évoquée ces dernières années, d'une « régionalisation » en cours de l'espace international. S'achemine-t-on effectivement vers une structuration de l'espace international autour de la constitution de « blocs régionaux » ? Ces entités régionales forment-elles les nouvelles matrices de régulation politico-économique, seules aptes à composer désormais avec la montée en puissance des flux transnationaux et les effets de la globalisation économique ?

C'est en tout cas une hypothèse sérieuse discutée par l'économie politique internationale¹ et par la sociologie contemporaine des relations internationales. Bertrand Badie estime par exemple que la régulation économique et politique pourrait retrouver, au sein d'entités régionales multi-étatiques, l'impact qu'elle tend à perdre entre l'exigüité des cadres stato-nationaux et la vastitude de l'espace ouvert par la mondialisation de l'économie². De même, pour Zaki Laidi « selon toute vraisemblance, c'est la région qui s'imposera demain comme le référentiel majeur du système mondial, l'unité de compte décisive de la compétition internationale. (...) C'est dans l'espace régional que le sens et la puissance ont les meilleures chances de se réconcilier³ ».

Toutefois, cette perspective de structuration régionale du monde reste pour l'heure purement hypothétique et éminemment problématique. En premier lieu, parler de régionalisation du monde suppose que toutes les dynamiques régionales soient portées par des logiques comparables. Or est-ce le cas ? On peut certes s'accorder autour d'une définition abstraite de l'intégration régionale comme étant le regroupement, plus ou moins formalisé au plan institutionnel, de plusieurs États appartenant à une aire géographique délimitée, à des fins de coopération économique et/ou politique à long terme. Mais en réalité, on le sait, la notion d'intégration régionale peut recouvrir des réalités fort différentes. Le nombre des États concernés, le caractère plus ou moins ambitieux de l'intégration, la vocation prioritairement commerciale ou au contraire politique du projet, le degré accepté d'institutionnalisation et de transferts de souveraineté sont autant de facteurs qui induisent une multiplicité de formes d'intégration régionale qu'il convient de différencier.

-
1. Cf. J. de MELO, *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, 1993 ; Organisation Mondiale du Commerce, *Le régionalisme et le système commercial mondial*, Genève, avril 1995 ; Direction des Relations économiques extérieures du Ministère (français) de l'Économie et des Finances, « L'intégration économique régionale », *Notes Bleues*, n°66, Paris, juillet 1995 ; GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde : innovations et ruptures*, Paris, Karthala, 1994 ; P.J. LLOYD, « Régionalisation et commerce mondial », *Revue économique de l'OCDE*, n°18, 1992.
 2. B. BADIE, *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995, pp. 215-227.
 3. Z. LAIDI, *Un monde privé de sens*, Paris, Fayard, 1994, p. 217.

En second lieu, la perspective d'une régionalisation effective de l'espace international est subordonnée à la condition que les processus régionaux actuels s'avèrent davantage producteurs d'effets intégrateurs que la majorité des expériences institutionnelles tentées hors d'Europe depuis les années 1950. Rappelons en effet le maigre bilan des organisations continentales à vocation « civilisationnelle » nées dans les années 1950-60 : OEA pour le panaméricanisme, OUA pour le panafricanisme, Ligue arabe pour le panarabisme, Organisation de la Conférence islamique. La complexité de leur architecture institutionnelle mobilise le droit international autant que la faiblesse de leur capacité politique décourage les politistes. Au niveau sub-continental, on pourrait également recenser une quantité d'institutions régionales qui se sont révélées à l'usage totalement paralysées par l'absence de cohésion politique et/ou de convergence économique. L'Afrique est en particulier un cimetière d'organisations régionales dissoutes, tombées en désuétude ou remplacées ⁴. La liste déjà longue des tentatives manquées d'intégration régionale dans le monde invite donc à évaluer avec discernement la portée des processus d'intégration actuels.

C'est l'objet de cet article qui procède par une analyse transversale des principaux processus d'intégration régionale en cours dans le monde : démarche comparative alimentée par une série de typologies permettant de confronter le sens, la configuration et la portée intégratrice de ces différents processus. L'intégration européenne, antérieure au phénomène actuel de néo-régionalisme mondial n'est pas abordée dans cette étude, sauf occasionnellement à des fins comparatives. Pour chercher à évaluer l'impact réel des différents processus d'intégration régionale sur le système international actuel, quatre critères nous paraissent discriminants.

— *Le sens donné par les États à la genèse d'une dynamique d'intégration* est un premier critère de différenciation de la portée des différents processus. L'impact de l'intégration ne sera en effet pas le même si les États sont collectivement porteurs d'un projet politique endogène repérable dans le temps, si au contraire la dynamique d'intégration obéit à des motifs d'opportunité, à des impératifs purement défensifs ou encore si les États font simplement preuve de « suivisme ».

— *La qualité de la coopération inter-étatique* qui porte cette dynamique intégratrice est un second critère important à prendre en compte. En effet, une fois associés formellement au sein d'une entité régionale, les États membres remplissent-ils les conditions d'une coopération politique stable, équilibrée et active, nécessaire au bon fonctionnement de la logique intégratrice ?

4. Citons notamment l'Organisation commune africaine et malgache (1966-85), la Communauté de l'Afrique orientale (1966/77), la Communauté économique des Pays des Grands Lacs (créée en 1976 entre le Zaïre, le Rwanda et le Burundi), l'Union Douanière d'Afrique occidentale (1959-70), la Constellation des États de l'Afrique australe (lancée en 1979)...

— *Le degré d'intégration économique* est un troisième critère déterminant. Dans quelle mesure les accords juridiques d'intégration débouchent-ils sur des processus réels d'intégration économique ?

— *Le degré accepté d'intégration institutionnelle et politique* est enfin un quatrième critère d'analyse et de comparaison des différents processus d'intégration. Au-delà de la réalisation d'une zone de libre-échange, qui constitue souvent le premier pas, jusqu'où l'intégration institutionnelle et éventuellement politique est-elle envisagée dans les multiples processus régionaux ? L'Union européenne est-elle destinée à demeurer un modèle unique au monde ?

Nous reprenons ci-après chacun de ces points.

I – La genèse des dynamiques d'intégration régionale : endogénéité, suivisme ou opportunité ?

Avant d'aborder les stratégies des États qui ont présidé à la relance du régionalisme depuis la fin des années 1980, il est utile de resituer ces stratégies dans le contexte international de l'époque. Un premier facteur contextuel déterminant fut la crise du multilatéralisme commercial dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round. Rappelons que ces négociations amorcées en 1986 ne se sont achevées à Marrakech qu'en décembre 1993, après de multiples tensions dominées par les différends euro-américains. Ce contexte a joué en faveur d'un regain des thèses régionalistes de deux points de vue. En premier lieu, la crainte des conséquences d'un échec global des négociations a poussé les États à se prémunir contre le retour en force d'un protectionnisme généralisé en recherchant des garanties de liberté des échanges à l'échelle de leur environnement immédiat, au moment où le FMI, traditionnellement peu enclin à faire l'éloge des accords régionaux, reconnaissait la réussite commerciale de l'intégration européenne⁵. En second lieu, la domination des négociations du GATT par les États-Unis et l'Europe a renforcé les États tiers dans l'idée qu'ils pèseraient davantage à l'avenir en faisant valoir leurs positions à travers des instances collectives régionales⁶.

Cette stratégie de repositionnement régional des États s'explique aussi d'une manière générale par la mondialisation accélérée de l'économie dans les années 1980-90⁷. De fait, l'interpénétration croissante des économies nationales sous l'effet des échanges, de l'internationalisation des marchés financiers, des flux croisés d'investissements à l'étranger et de la stratégie globale des

5. A. De la TORRE, M. KELLY, « Regional Trade Arrangements », IMF, *Occasional Paper* 93, mars 1992, cité par F. BENAROYA, in « Que penser des accords de commerce régionaux ? », *Économie Internationale* n° 63, CEPII, 3^e trimestre 1995.

6. Cf. G. LAFAY, J.M. SIROEN, *Maîtriser le libre-échange*, Paris, Economica, 1994.

7. Cf. J. ADDA, *La mondialisation de l'économie*, Paris, PUF, La Découverte, 1996, 2 tomes ; F. SACHWALD (dir.), *Les défis de la mondialisation, innovation et concurrence*, IFRI, Paris, Masson, 1994 ; F. CHESNAIS, *La mondialisation du capital*, Paris, Syros, 1994.

multinationales a généré des réflexes d'organisation collective de la part des États, avec l'idée que les flux économiques transnationaux seraient mieux maîtrisables à l'échelon régional : il est assez significatif à cet égard que la régionalisation soit très vite apparue, dans le débat sur la mondialisation de l'économie, comme l'antidote aux excès de celle-ci⁸. En outre, dans la mesure où la mondialisation des mécanismes de marché a condamné au reflux toutes les stratégies de développement en vase clos, la nouvelle congruence libérale des politiques économiques a facilité beaucoup plus activement que par le passé les postures d'ouverture régionale.

Ces facteurs contextuels – crise du multilatéralisme commercial, mondialisation de l'économie – expliquent donc globalement la vague de néo-régionalisme mondial des années 1980-90. Mais ces facteurs contextuels ne permettent pas de rendre compte de la même manière de la stratégie de tous les États à l'égard des processus d'intégration régionale. Pour élucider cette question, nous proposons une typologie selon laquelle la genèse des processus d'intégration régionale relève de quatre modèles de comportement des États : l'opportunité stratégique, la réactivité, le suivisme, et le modèle collectif endogène.

A — Le modèle d'opportunité stratégique

Un mode d'implication opportuniste/stratégique dans une dynamique d'intégration régionale nous paraît répondre à une situation dans laquelle un État conçoit l'intégration non comme le moyen d'un rapprochement régional mais comme l'instrument d'une plus grande maîtrise stratégique sur son environnement. Ce premier modèle semble particulièrement bien illustré par le mode d'implication des États-Unis dans le néo-régionalisme (ALENA et APEC).

Jusqu'au milieu des années 1980, les États-Unis avaient toujours défendu le multilatéralisme et refusé de signer des accords commerciaux à portée régionale. Il s'agit donc de leur part d'une conversion récente au régionalisme qui tranche avec leur doctrine traditionnelle. Deux facteurs ont joué un grand rôle dans ce revirement stratégique des États-Unis. Le premier a été le risque de fermeture partielle de leurs marchés d'exportation au tournant des années 1980-90 dans le contexte de crise du GATT, des tensions avec l'Europe sur la libéralisation du commerce agricole et des échanges de services, et des difficultés à pénétrer les marchés du Sud-Est asiatique. Le second facteur a été la prise de conscience par l'administration Bush que le poids tendanciellement déclinant des États-Unis dans le commerce mondial (20 % dans l'après-guerre, 10 % au début des années 1990) leur imposait de revoir leurs ambitions libre-échangistes sur une base géographique plus restreinte.

8. Voir notamment J.L. MUCCHIELLI, F. CELIMENE (dir.), *Mondialisation et régionalisation : un défi pour l'Europe*, Paris, Economica, 1993 ou encore C. OWAN, *Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement ?*, OCDE, 1994.

L'ALÉNA fut ainsi conçue comme une première étape visant à garantir l'ouverture des marchés de leurs voisins continentaux, en attendant la constitution annoncée pour le début du siècle prochain du « marché commun de l'Alaska à la Terre de feu » (American Free Trade Agreement)⁹. De même, les pressions exercées par les États-Unis au sein du Forum de coopération économique de l'Asie-Pacifique (APEC), pour y instaurer une zone de libre-échange dès 2010 répondent au souci américain de pénétrer les marchés asiatiques protégés, afin de résorber leur important déficit avec cette région du monde¹⁰.

B — Le modèle de l'intégration réactive

Le modèle de l'implication réactive nous paraît caractériser les situations dans lesquelles les États membres s'associent collectivement en réaction à un environnement jugé politiquement ou économiquement menaçant. L'ASEAN en est un premier exemple : l'organisation est née en 1967 de la crainte commune éprouvée par les États du Sud-Est asiatique de se voir déstabilisés par la progression du communisme, via notamment les répercussions du conflit vietnamien. Cette réactivité à l'origine essentiellement politique se double d'une réactivité économique depuis peu : ce sont les difficultés de l'Uruguay Round, la création de l'ALÉNA et du Marché unique européen qui ont décidé les États membres de l'ASEAN à créer leur propre zone de libre-échange¹¹.

D'autres organisations encore peuvent être rangées dans le modèle de la genèse réactive : l'Union du Maghreb arabe, en particulier, a vu le jour en 1989, suite à la crainte des États maghrébins de se voir marginalisés par une Europe en phase d'intégration accélérée. L'UMA apparaît ainsi en grande partie comme une réplique préventive à la constitution d'une Europe forteresse¹².

En Afrique australe, la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC) qui est née en 1980 de la « ligne de front » contre l'apartheid, a été marquée par une vocation défensive vis-à-vis de la puissance sud-africaine, climat que l'adhésion de la « nouvelle » Afrique du Sud en 1994 a peu

9. La littérature internationale sur l'ALÉNA est aujourd'hui imposante. Voir par exemple G.C. HUFBAUER, J.J. SCHOTT (ed), *NAFTA: An Assessment*, Washington DC : Institute for International Economics, 1993 ; S. GLOBERMAN, M. WALKER, *Assessing NAFTA: a Trilateral Analysis*, Vancouver, The Fraser Institute, 1993 ; R. GRINSUN, M. CAMERON, *The Political Economy of NAFTA*, London, Basingstoke, Macmillan, 1993 ; J. BEAUJEU-GARNIER, *Le continent nord-américain à l'heure de l'ALÉNA*, Paris, SEDES, 1994.

10. Sur l'APEC, voir J.J. SCHOTT, « L'intégration économique de la région Asie-Pacifique », *Économie Internationale*, n°57, 1994 ; I. YAMAZAWA, « Échanges et investissements dans la zone Asie-Pacifique », *Économie Internationale*, n°57, 1994 ; M. FOUQUIN, « L'Apec : un mariage forcé ? », *La Lettre du CEPII*, n°141, 1995 ; H. CORBET, « L'Apec face à de nouveaux choix », *Politique étrangère* 2/96.

11. Cf. J.R. CHAPONNIERE, « L'ASEAN : réussite politique, échec économique ? », *Économie Internationale*, n°57, Centre d'Études Prospectives Internationales, Paris, 1994. Sur l'ASEAN, voir également D. BESSON, M. LANIERI, ANSEA, *La décennie prodigieuse*, Paris, La Documentation Française, 1994.

12. Sur le régionalisme dans le monde arabe, voir M. FLORY, P.S. AGATE (dir.), *Le système régional arabe*, Paris, Éditions du CNRS, 1989.

bouleversé dans la mesure où cette adhésion a répondu à son tour à des motivations réactives de la part de Prétoria (notamment le souci d'éviter une pression migratoire trop forte à ses frontières)¹³.

C — Le modèle du suivisme

Nous qualifions de suivisme le comportement des États qui, soit individuellement, soit collectivement, se laissent entraîner dans un processus d'intégration régionale. Le cas de suivisme individuel répond aux situations où un État subit l'influence d'un voisin plus puissant : même s'il accepte l'intégration et peut en tirer bénéfice pour lui-même, il n'a pas l'initiative décisionnelle du processus et ne le maîtrise guère davantage par la suite. Le cas de l'adhésion du Mexique (et dans une moindre mesure du Canada) aux propositions américaines de libre-échange peut illustrer ce cas de figure. Pays semi-développé, dépendant des États-Unis pour plus de 60 % des investissements étrangers qu'il accueille et pour plus de 70 % de ses échanges extérieurs (alors que les États-Unis ne réalisent avec lui que 6 % des leurs), le Mexique a adhéré aux positions libre-échangistes de l'administration Bush sans avoir pu infléchir de manière significative les accords dans une direction qui tienne mieux compte des écarts de développement entre les deux pays¹⁴. Par la suite, le gouvernement mexicain n'eut pas davantage la possibilité de se soustraire à la signature d'accords additionnels garantissant des normes communes élevées en matière d'environnement et de réglementation du travail, accords imposés par Bill Clinton en août 1993 comme conditions préalables à la ratification de l'ALENA par le Congrès américain.

En Afrique également, l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) relève, étant donné la puissance de l'Afrique du Sud, du suivisme pour les autres États concernés (Botswana, Lesotho, Swaziland, Namibie)¹⁵.

Nous qualifions enfin de suivisme collectif le cas particulier où tous les États membres se regroupent sous l'effet d'une dynamique intégratrice impulsée de l'extérieur : ce modèle s'appliquerait essentiellement à la relance actuelle de l'intégration économique et monétaire en zone franc, qui a abouti en 1994 à la création de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), le pro-

13. Cf. J. COUSSY, « Cheminements institutionnels et dynamique capitaliste dans l'intégration de l'Afrique australe », *Les Études du CERI*, n°10, Paris, CERI/FNSP, 1995.

14. Cf. P. NTOKO, « Le positionnement commercial et social du Mexique dans l'ALENA », *Revue Tiers Monde*, n°144, octobre-décembre 1995.

15. Cf. J. COUSSY, *op. cit.*

cessus étant largement soutenu, sinon piloté, par la France et les institutions financières internationales ¹⁶.

D — Le modèle de l'intégration endogène

Nous qualifions d'endogènes les processus d'intégration nés d'un projet politique collectif et autonome, repérable dans le temps, et non soumis à une pression extérieure déterminante. L'intégration européenne en est le prototype.

Nous serions également tentés de ranger dans cette catégorie la quasi-totalité des processus latino-américains. En effet, contrairement au cas de l'Amérique du Nord, le régionalisme est bien ancré dans l'histoire de l'Amérique latine. Dès 1940, un projet d'union douanière entre l'Argentine et le Brésil fut élaboré, sans toutefois être concrétisé. En 1960 est créée l'Association latino-américaine de libre-échange qui devait être remplacée en 1980 par l'actuelle Association latino-américaine d'intégration (ALADI). Dès 1969, la zone andine voit se constituer le groupe de Carthagène, aujourd'hui relancé. Quant à l'Amérique centrale, on y trouve les projets d'intégration régionale parmi les plus anciens au monde : l'Organisation des États de l'Amérique centrale créée en 1951, complétée en 1958 par un traité d'intégration économique visant à instaurer un Marché commun centraméricain, cette double dynamique étant aujourd'hui relancée dans un cadre institutionnel rénové (Système d'intégration centraméricain).

Aussi, dans un contexte latino-américain où la régionalisation fait sens parce qu'elle s'inscrit dans un mouvement historique endogène, une initiative importante comme le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) bénéficie aujourd'hui d'un ancrage puissant ¹⁷.

Dans d'autres régions du monde, des organisations comme le Conseil de Coopération du Golfe créé en 1981 par les monarchies pétrolières, ou l'Association pour la Coopération Régionale en Asie du Sud créée en 1985 à l'initiative du Bangladesh (Inde, Pakistan, Sri Lanka, Bangladesh, Népal, Maldives, Bouthan) relèvent bien d'une dynamique endogène. Mais il est vrai que ces dynamiques collectives sont contrecarrées par de nombreux problèmes de fonctionnement interne ; nous y reviendrons.

16. Sur l'intégration régionale en zone franc voir P. et S. GUILLAUMONT, « Les instruments anciens et nouveaux de l'intégration économique : leçons politiques de l'expérience africaine », in J.L. MUCCHIELLI et F. CELIMENE, *op. cit.* ; D. BACH, « Dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique subsaharienne », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°6, 1995 ; B. ADJI, « L'intégration économique dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : orientations et mise en œuvre », in *European Union/Southern African Development Community, Regional Integration Process*, Bordeaux, Centre d'Étude d'Afrique Noire, 1995.
17. Sur le Mercosur, voir R.A. DREIFUSS, « Mercosur : point de vue à partir du Brésil », in GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde : innovations et ruptures*, Paris, Karthala, 1994 ; A. TOLEDAO LAREDO, « Les relations entre l'Union européenne et le Mercosur », *Revue du Marché Unique Européen*, Bruxelles, 4/1995 ; O. DABENE, « L'intégration régionale en Amérique latine : le Mercosur », *Les Études du CERI*, n°8, Paris, CERI/FNSP, 1995.

En définitive, rares sont les processus d'intégration régionale que l'on peut assimiler à des modèles endogènes purs. Si – comme cela paraît logique – l'on crédite ceux-ci de la plus grande vocation intégrationniste, il apparaît au terme de cette première typologie que les entités régionales dans le monde sont loin d'être toutes nées autour d'une vocation intégrationniste à l'euro-péenne.

II – La coopération politique inter-étatique, condition de l'intégration régionale

De toute évidence, la solidité d'un processus d'intégration régionale dépend du degré d'implication des États membres et de la cohésion politique entre eux. Dans quelle mesure toutefois, cette condition est-elle remplie dans les processus actuels d'intégration régionale ? Nous examinerons cette relation conditionnelle à l'aune de quatre variables : la stabilité politique interne des États membres, la pacification des relations inter-étatiques, le degré de convergence démocratique de ces États et l'équilibre géopolitique entre eux.

La stabilité politique des États membres, autrement dit leur degré de légitimité et d'institutionnalisation politiques paraissent être une condition *sine qua non* de l'intégration. Les échecs passés des processus d'intégration doivent beaucoup à la friabilité de leurs États membres notamment en Afrique ou en Amérique centrale (guerres civiles au Salvador, au Nicaragua, au Guatemala). Cette condition de stabilité étatique est toutefois loin d'être partout satisfaite aujourd'hui, comme l'illustre un rapide survol d'exemples choisis tant en Afrique (où la Communauté économique des Pays des Grands Lacs a volé en éclats sous l'effet des guerres ethniques du Burundi et du Rwanda) qu'au Maghreb (où l'UMA s'avère paralysée par la crise algérienne) ou encore en Amérique latine (où le Groupe andin fut doublement ébranlé en 1992 par la tentative de putsch militaire au Venezuela et par le coup de force contre l'ordre constitutionnel au Pérou).

La pacification des relations inter-étatiques est une seconde condition évidente pour donner quelque chance d'avenir à un processus d'intégration régionale. L'Association pour la Coopération régionale en Asie du Sud (SAARC) s'avère ainsi grippée par la tension indo-pakistanaise récurrente à propos du Cachemire, et par la crainte d'une hégémonie de l'Inde chez ses voisins. De même, la difficulté traditionnelle des relations intra-maghrébines, et en particulier la question du Sahara espagnol, ne facilite pas les progrès de l'UMA.

Précisons qu'une explication culturaliste courte, faisant d'une « culture commune » un facteur de cohésion politique et d'intégration réussie, a peu de chances d'être convaincante : la culture arabo-musulmane des États membres de la Ligue arabe n'a pas permis à celle-ci d'évoluer vers un système arabe intégré¹⁸, alors que l'ASEAN n'a pas été grandement gênée par son caractère de

18. Sur le régionalisme dans le monde arabe, voir M. FLORY, P.S. AGATE (dir.), *Le système régional arabe*, Paris, Éditions du CNRS, 1989.

mosaïque culturelle (islam dominant en Malaisie et en Indonésie, bouddhisme en Thaïlande, catholicisme aux Philippines)...

La congruence démocratique des États membres est-elle un facteur de réussite de l'intégration régionale ? Dans un premier temps, on serait tenté de répondre positivement, parce qu'en théorie des États bénéficiant d'une légitimité démocratique paraissent *a priori* mieux disposés à la concertation collective que des États autoritaires. Pour l'Amérique latine par exemple, la naissance du Mercosur a été grandement facilitée par le retour de la démocratie au Brésil et en Argentine au milieu des années 1980, le regroupement régional étant alors chargé d'une valeur politique préventive et conjuratoire quant à toute nouvelle menace militaire dans les deux États ¹⁹.

Il faut toutefois être prudent sur cette articulation entre démocratie et intégration : l'histoire de l'ASEAN à partir de 1967 a montré *a contrario* que des États autoritaires peuvent se coaliser de manière durable (en l'occurrence sur la base de leur anticommunisme), ce que confirme le statut d'observateur accordé par l'ASEAN à la Birmanie des généraux en juillet 1996 (avant sa prochaine adhésion).

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de promouvoir un régionalisme essentiellement commercial comme c'est le cas pour l'APEC, le faible degré d'institutionnalisation de l'intégration ne requiert pas de véritables conditionnalités démocratiques de la part des États membres : on ne s'étonnera donc guère de voir figurer la Chine au sein de l'APEC.

Enfin, l'équilibre géopolitique entre les États membres est une donnée à prendre en compte. On peut légitimement imaginer que des déséquilibres géo-économiques trop importants transforment une zone d'intégration régionale en zone d'influence géopolitique. Les entités régionales qui présentent d'emblée un certain équilibre en termes démographiques et économiques sont peu nombreuses. C'est le cas de l'APEC où la puissance géo-économique apparaît diluée par l'immensité de l'espace Asie-Pacifique, par le grand nombre des États membres (dix-huit) et par la partition tripolaire de la puissance (Chine, Japon, États-Unis).

Un relatif équilibre prévaut également au sein de l'ASEAN où les inégalités démographiques entre États membres compensent les inégalités de développement économique : l'Indonésie (190 millions d'habitants) et le Vietnam (100 millions) sont les pays les plus peuplés mais les plus pauvres de l'organisation, alors que la cité-État de Singapour peuplée de moins de 3 millions d'habitants est le pays dominant de la zone en matière économique. L'ASEAN expérimente donc une formule d'équilibre global par la compensation mutuelle des déséquilibres économiques et démographiques.

En revanche, la plupart des zones d'intégration régionale sont polarisées autour d'un pays plus puissant que les autres, à la fois en termes économiques

19. O. DABENE, *op. cit.*

et démographiques : l'ALENA autour des États-Unis, la CEDEAO autour du Nigéria, la SACU et la SADC autour de l'Afrique du Sud, la SAARC autour de l'Inde, le Mercosur autour du Brésil. Si, dans le cas de l'ALENA, la puissance américaine est malgré tout relativisée par le niveau de développement économique du Canada et par le poids démographique du Mexique, le déséquilibre est nettement plus accentué dans certaines entités régionales. Ainsi, le poids de l'Inde au sein de la SAARC confère à ce regroupement un caractère incontestablement indo-centrique : environ les trois quarts de la superficie totale, de la population et du PNB global. Au sein du Mercosur, le Brésil est presque 5 fois plus peuplé que l'Argentine, 34 fois plus peuplé que le Paraguay et 50 fois plus peuplé que l'Uruguay, tandis que son PIB est une trentaine de fois supérieur à celui de l'Uruguay et près de cinquante fois supérieur à celui du Paraguay. En Afrique australe, le PIB de la République Sud-Africaine est à lui seul quatre fois supérieur au PIB cumulé des onze autres pays de la SADC.

Certes les dissymétries en gros et petits États sont inévitables et on les trouve après tout au sein de l'Union européenne (cf. par exemple entre l'Allemagne et le Luxembourg). Mais en Europe la pluralité des États « moyens » pondèrent la puissance allemande, et les mécanismes institutionnels assurent une sur-représentation politique des petits États. Ces correctifs n'existent pas dans toutes les zones d'intégration régionale, si bien que certaines d'entre elles (SAARC, SADC notamment) débouchent *de facto* sur des situations d'hégémonie régionale peu compatibles avec une logique d'intégration équilibrée.

Au total, on le voit, toutes les organisations régionales ne réunissent pas l'ensemble des conditions d'une coopération politique propice à une intégration équilibrée et active (stabilité politique des États membres, pacification des relations inter-étatiques, équilibre géopolitique). À l'aune de ces critères, trois organisations paraissent plus viables que les autres : l'ALENA et l'APEC mais qui précisément n'ont guère d'ambitions politiques, et le Mercosur malgré le poids écrasant du Brésil.

III – Le degré d'intégration économique

Un troisième type de questionnement nécessaire pour évaluer la portée des processus d'intégration régionale concerne le degré d'intégration économique. La question est complexe. En effet, cette condition paraît indispensable pour donner corps à des structures d'intégration régionale qui toutes s'appuient, à un degré ou à un autre, sur un projet d'intensification des flux économiques entre les États membres (assouplissement du régime des échanges et des codes d'investissements étrangers, zone de libre-échange, éventuellement union douanière, liberté de circulation des capitaux, etc.). Si les instruments juridiques destinés à promouvoir l'intégration économique ne coïncident pas avec une intégration économique réelle, il est évident que la structure d'intégration régionale apparaîtra comme une coquille vide. Il n'est certes pas absolument nécessaire qu'une intégration économique forte préexiste aux traités, mais il paraît indispensable en revanche qu'elle se développe sous

leurs effets, comme l'a illustré depuis le Traité de Rome le scénario européen (les effets combinés de l'union douanière et des élargissements successifs ayant porté la part des échanges intra-communautaires de 36 % en 1957 à plus de 60 % aujourd'hui). Comment évaluer alors, à l'aune de cette problématique, les différents processus d'intégration régionale ? Nous distinguerons là encore quatre cas de figures.

A — L'intégration commerciale préexistante (ALENA, APEC)

À la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain, le Canada et le Mexique réalisaient déjà 70 % de leurs échanges avec les États-Unis. Il en est de même de l'APEC puisque les dix-huit États-membres concentrent en moyenne 70 % de leurs exportations au sein de la zone. Dans les deux cas, les engagements contractualisés pour créer une zone de libre-échange (en quinze ans dans le cas de l'ALENA, d'ici 2010 avec un délai jusqu'à 2020 pour les pays les moins avancés dans le cas de l'APEC) permettent alors de programmer une intégration économique et commerciale accrue.

Plus subtilement, ces accords permettent aussi de déverrouiller ou de contourner des obstacles spécifiques (accéder à des marchés protégés ou à des secteurs réglementés, faciliter ou attirer des investissements directs), selon des stratégies fines et complexes qui varient selon les pays. Dans le cas de l'ALENA par exemple, outre la libéralisation des échanges comme objectif communément proclamé, les trois pays suivaient aussi des stratégies propres (stratégie libre-échangiste continentale des États-Unis, doublée d'intérêts spécifiques à pouvoir investir dans les secteurs réglementés de ses voisins comme les services, l'énergie, ou l'automobile, stratégie mexicaine d'arrimage « définitif » du Mexique à l'aire nord-américaine d'influence libérale, stratégie canadienne de prévention contre le néo-mercantilisme américain).

B — L'intégration économique stimulée par l'intégration institutionnelle (Groupe Andin, Mercosur)

Ce cas d'école des vertus de l'intégration régionale est illustré par le précédent européen depuis le Traité de Rome. Il semble que le Groupe andin et le Mercosur en Amérique latine en fassent à leur tour l'expérience.

Le Groupe andin, créé en 1969 avec l'ambition de promouvoir un développement intégré et interventionniste a certes longtemps connu des déboires : départ du Chili en 1976, récession économique des années 1980 qui a fortement contracté le commerce intra-régional, nouvelles crises politiques en 1992 entraînant la suspension des engagements du Pérou au moment où les pays membres avaient prévu de réaliser une union douanière. Malgré tout, entre 1980 et 1993, le commerce intra-zone a augmenté de 167 %, ce qui donne une certaine crédibilité à la relance du processus depuis 1992 (union douanière, réintégration progressive du Pérou, projets de politique agricole commune et d'harmonisation des politiques économiques).

Quant au Mercosur, entre 1988 et 1994, le commerce intra-zone a été multiplié par quatre, les exportations des États membres ayant augmenté plus rapidement au sein de la zone qu'en direction du reste du monde. Toutefois, si la part du Mercosur dans les exportations a progressé pour chacun des quatre États membres, le Mercosur ne représente pas un débouché de même ampleur pour les quatre pays : il absorbe presque la moitié des exportations des petits États membres (Uruguay et Paraguay) mais juste 30 % des exportations de l'Argentine et moins de 14 % des exportations du Brésil²⁰. Le phénomène s'explique aisément : l'Argentine et surtout le Brésil constituent un marché immense pour le Paraguay et l'Uruguay, mais la réciproque n'est pas vraie. En particulier, l'étroitesse que représente le Mercosur à quatre pour le Brésil a peu de chances de pousser ce pays à continentaliser une stratégie exportatrice qui a fait ses preuves à l'échelle mondiale, sauf si le Mercosur s'associe à d'autres partenaires (Chili, pays du Groupe andin), perspective qui fait actuellement l'objet de négociations à suivre.

C — Les échecs de l'intégration économique (Asie du Sud, Afrique)

Parmi les cas où les processus institutionnels d'intégration paraissent avoir produit peu d'effets sur les flux économiques internes, la SAARC en Asie du Sud est un exemple significatif. Créée en décembre 1985, la SAARC a mis dix ans à se doter d'un accord de commerce préférentiel (adopté en avril 1993 et entré en application en décembre 1995), avant la mise en œuvre d'une éventuelle zone de libre-échange. Mais ni les dispositions tarifaires prises par la SAARC ni les coopérations sectorielles régionales qu'elle tente de promouvoir (infrastructures, eau, agriculture...) ne paraissent en mesure de susciter un jour une véritable intégration économique de l'Asie du Sud. En raison de son poids économique écrasant, l'Inde ne saurait trouver chez ses voisins des marchés suffisants pour impulser avec eux une dynamique d'intégration équilibrée. De fait, l'Inde ne réalise que 2 % de son commerce extérieur global avec ses partenaires de la SAARC, alors que pour ces derniers, la priorité est à l'inverse de réduire leur dépendance commerciale parfois très forte vis-à-vis de l'Inde (exception faite du Pakistan qui, au prix d'un certain protectionnisme bilatéral, maintient un fort excédent commercial avec l'Inde). On ne peut donc, dans des conditions d'interdépendance aussi peu réciproques, parler d'une réelle intégration²¹.

Une situation analogue prévaut également au sein de la SADC : l'Afrique du Sud y apparaît au centre d'un régionalisme structuré en étoile, avec excédent commercial du centre, exportation nette de capitaux du centre vers la périphérie, concentration au pôle des sièges sociaux des grandes entreprises, migrations de travailleurs de la périphérie vers le pôle, spécialisation secondaire et tertiaire du pôle contre spécialisation primaire de la périphérie²². En outre,

20. Chiffres 1994 tirés des calculs d'Olivier DABENE, *op. cit.*

21. C. JAFFRELOT (dir), *L'Inde contemporaine*, Paris, Fayard, 1996.

22. J. COUSSY, *op. cit.*

comme dans le cas de la SAARC pour l'Inde, la SADC ne saurait capter à elle seule l'expansion d'un capitalisme sud-africain aux ambitions mondialisées.

Citons également l'Union du Maghreb arabe dont l'intégration économique souffre de la faiblesse des échanges intra-maghrébins et de la polarisation sur l'Europe des deux tiers du commerce extérieur des pays membres.

Ailleurs en Afrique, le régionalisme économique a à peu près partout buté sur la similitude des productions à exporter et des biens à importer, et donc sur des stratégies économiques analogues, mais individualistes et cloisonnées, fondées sur le couplage entre l'importation de biens d'équipement occidentaux et l'exportation de produits primaires vers le Nord²³. Dans le meilleur des cas, celui de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), le niveau (officiel) des exportations intra-zone n'a pas dépassé 10 % des exportations des pays membres. Et encore ce résultat s'explique-t-il en grande partie par l'appartenance des pays de la CEAO à la zone franc, le commerce entre les pays de la zone ayant été facilité par l'absence de problèmes de change.

La relance actuelle de l'intégration institutionnelle en zone franc (avec la création en 1994 de l'Union économique et monétaire ouest-africaine et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale) peut-elle se traduire par une intégration économique plus efficace que par le passé ? En ce qui concerne l'UEMOA en particulier, le projet est ambitieux puisqu'il suppose la réalisation d'une union douanière, l'harmonisation des politiques budgétaires, de la fiscalité interne, du droit des affaires, et la création d'un « marché financier régional », le tout avec transferts de souveraineté des États membres à des organes communautaires²⁴. Il faudra donc attendre d'avoir un certain recul pour évaluer globalement cette relance. Mais on peut d'ores et déjà imaginer qu'entre la mise sous tutelle extérieure d'un processus d'intégration transformé en ajustement structurel collectif, et l'expansion parallèle d'un régionalisme transétatique non officiel opéré par un commerce informel proliférant, le régionalisme économique en Afrique risque de prendre des formes singulières²⁵.

D — Le régionalisme économique trans-institutionnel (Asie de l'Est)

Enfin, paradoxalement, on pourrait être tenté, à première vue, de ranger l'ASEAN dans la catégorie des groupements régionaux à faible intégration économique. Non que la plupart de ses pays membres n'aient pas fait la preuve de leur dynamisme économique ces quinze dernières années. Mais c'est plutôt

23. P. et S. GUILLAUMONT, « Les instruments anciens et nouveaux de l'intégration économique : leçons politiques de l'expérience africaine », in J.L. MUCCHIELLI et F. CELIMENE, *op. cit.*

24. B. ADJI, « L'intégration économique dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : orientations et mise en œuvre », in European Union/Southern African Development Community, *Regional Integration Process*, Bordeaux, Centre d'Étude d'Afrique Noire, 1995.

25. Cf. D. BACH, *op. cit.*

que l'ASEAN entre pour peu dans leur décollage économique. De fait, la part des échanges intra-ASEAN représente moins de 20 % du commerce extérieur des pays membres, pourcentage stable sur le long terme (même si la structure de ces échanges a fortement évolué au profit des produits manufacturés). La coopération industrielle lancée en 1980 entre les pays membres s'est avérée décevante (deux projets sur cinq programmés ont vu le jour), tout comme les initiatives tentées en 1981 dans le secteur automobile ou en 1983 pour créer des joint-ventures. Quant au projet de constituer l'ASEAN en zone de libre-échange, il a été évoqué par les Philippines et Singapour pour la première fois en 1968, sans grand succès pendant vingt ans auprès des autres États membres.

En fait, on le sait, le régionalisme économique existe bel et bien en Asie de l'Est, mais il transgresse largement le cadre de l'ASEAN et englobe le Japon, la Corée, Taiwan, Hong Kong, et la Chine côtière. Ainsi délimitée, cette région du monde a connu lors dans les années 1980 un taux de croissance annuel moyen évalué à 8 %. En outre, ce dynamisme économique régional, bien que fortement connecté au marché mondial, répond à une véritable intégration économique puisque le commerce intra-régional des pays de la zone a triplé dans les années 1980 pendant que le commerce extra-régional doublait ²⁶. Structurellement, l'intégration économique de l'Asie de l'Est se présente sous une forme complexe et mouvante où la prééminence du Japon, l'effet d'émulation exercé par les premiers Dragons sur les nouveaux, l'attraction des zones franches chinoises, le rôle de la diaspora chinoise, les investissements en cascades (du Japon vers les NPI de la première génération, puis de ceux-ci vers ceux de la seconde génération), les zones de croissance sub-régionales (comme le triangle « Sijori » formé par Singapour, la province malaise de Johor et la province indonésienne de Riau) induisent une division du travail sans cesse renouvelée et une géo-économie en perpétuelle mutation ²⁷.

Créée par réaction anticommuniste en 1967, l'ASEAN a donc rempli son objectif principal en parvenant à maintenir entre ses membres un climat de sécurité minimal, (vocation politique qui se perpétue comme l'indique la tenue depuis 1994 d'un Forum sur la sécurité régionale piloté par l'ASEAN). Le bilan de l'ASEAN doit-il alors être qualifié de « réussite politique et d'échec économique ²⁸ » ? Certes la relance en 1992 du projet de constituer une zone de libre-échange en quinze ans peut être interprété comme une réactivation de la vocation économique de l'ASEAN, tandis que la dynamique de l'élargissement (Vietnam en 1995, Laos, Cambodge, Birmanie, Papouasie demain) lui permet d'envisager une consolidation institutionnelle. Cette évolution sera-t-elle toutefois suffisante pour capter le dynamisme économique de l'Asie de l'Est et ne risque-t-elle pas à terme de faire double emploi avec l'APEC ?

26. C. OWAN, *op. cit.*

27. D. BESSON, M. LANTERI, ANSEA, *La décennie prodigieuse*, Paris, La Documentation Française, 1994.

28. J.R. CHAPONNIERE, *op. cit.*

Si l'on récapitule ici les différents modèles d'intégration et de non-intégration économique, l'on se trouve face à des processus économiques qui, en majorité, doivent peu aux structures et institutions juridiques d'intégration : soit que le degré *a priori* élevé d'intégration économique relativise l'importance des accords d'intégration (Amérique du Nord, Asie de l'Est), soit que les accords d'intégration demeurent formels et n'ont guère d'impact déterminant sur un degré d'intégration économique qui reste faible (Asie du Sud, Afrique). Seule l'Amérique latine semble expérimenter un processus proche du scénario européen, dans lequel l'intégration économique est en grande partie redevable des accords d'intégration.

IV – Intégration institutionnelle et politique : le modèle européen est-il unique au monde ?

Une analyse comparative du degré d'intégration institutionnelle et politique des différentes dynamiques régionales s'impose enfin, pour évaluer la nature et l'ampleur des projets qui sont à l'œuvre et leur niveau d'avancement. C'est ce que nous avons cherché à illustrer, pour les principaux processus d'intégration régionale, à travers le graphique de l'annexe 3 (l'échelle de « gradation » de l'intégration est arbitrairement inspirée de l'expérience européenne).

Une première lecture de ce graphique rappelle d'emblée que l'Union européenne représente le processus d'intégration économique et politique le plus institutionnalisé et le plus ambitieux : seules apparaissent en devenir l'Union monétaire et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Toutefois, on remarque également d'emblée qu'un certain nombre d'autres processus régionaux la suivent de près, tout au moins du point de vue de leurs ambitions : il s'agit notamment des deux principaux processus latino-américains (Groupe andin, Mercosur), du Conseil de Coopération du Golfe et de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine). Certes, l'intégration institutionnelle et politique y apparaît plus avancée que l'intégration économique : il est plus facile de mettre en place des institutions que d'agir sur l'économie. Mais on ne peut manquer d'être frappé par les ambitions élevées de ces processus d'intégration et, du coup, par la proximité qui les caractérise par rapport à l'expérience européenne. Aussi bien le Groupe andin que le Mercosur vont-ils jusqu'à prévoir des mécanismes de coordination monétaire et un ordre juridique commun, tandis que le Groupe andin a même mis en place un « Parlement andin » composé – il est vrai – non de représentants élus sous cette étiquette, mais de députés des parlements nationaux. Quant à l'UEMOA, faisant explicitement référence à la notion de « transferts de souveraineté », son traité constitutif prévoit également la création d'un « Parlement communautaire » ainsi qu'une Cour de Justice (On notera par ailleurs la particularité – sans équivalent au monde – du processus d'intégration économique en zone franc : il fonctionne en effet à l'envers du modèle européen, puisqu'il part d'une situation d'union monétaire pour tendre vers la réalisation d'une union douanière).

À l'inverse, pour l'ALENA comme pour l'APEC et l'ASEAN, le graphique illustre le caractère limité de l'ambition intégratrice, la faible institutionnalisation du processus, la vocation essentiellement commerciale des projets d'intégration et l'inspiration très libérale qui domine l'ensemble des projets. La création d'une zone de libre-échange (élimination des barrières tarifaires) apparaît en effet comme la pierre angulaire de l'intégration économique. Les objectifs complémentaires portent sur la libéralisation des échanges de services (ALENA, APEC), sur l'élimination des barrières non tarifaires (ALENA) et la libéralisation des mouvements de capitaux (APEC). La tradition protectionniste de l'ASEAN apparaît ici très nettement avec la limitation de l'intégration économique au simple stade de l'élimination des barrières tarifaires. Aucune « entité » – on n'ose à peine parler « d'organisation » – ne prévoit même de réaliser une union douanière par l'adoption d'un tarif extérieur commun, ce qui suppose en effet une coordination minimale des politiques commerciales.

Du point de vue de l'intégration institutionnelle et politique, les ambitions apparaissent également très limitées, notamment pour l'ALENA et l'APEC. L'ALENA, zone de libre-échange dépourvue de tout projet politique, est gérée par une Commission des ministres du Commerce appuyée par un Secrétariat. L'APEC, considérée en 1989-91 comme un simple forum consultatif de type OCDE s'est quelque peu étoffée à partir de 1992-93, alors que se précisait le projet de créer une zone de libre-échange : les conférences annuelles de chefs d'État et de gouvernement ont pris le relais des simples conférences interministérielles, le forum s'est doté d'un secrétariat à Singapour et d'un Comité pour le Commerce et a fait appel à un groupe de douze « personnalités éminentes » chargé de faire des propositions sur l'avenir de l'APEC (dont le rapport final fut d'inspiration très libérale). Le fonctionnement de l'APEC reste donc très souple, totalement intergouvernemental, n'est porté par aucune vocation politique, ni par aucun projet de transfert de souveraineté, même dans le domaine économique. Mieux, l'intégration institutionnelle à l'euro-péenne sert à tel point de repoussoir que les Asiatiques se montrent réticents à la formule même de « communauté économique », et lui préfèrent celle de « communauté d'économies de l'Asie-Pacifique » ou celle « d'association économique ouverte »²⁹.

Du point de vue politique, seule l'ASEAN fait donc exception par son expertise diplomatique régionale, ce qu'a montré son rôle de médiation dans la résolution de la question cambodgienne, et que confirment aujourd'hui tant ses relations extérieures officielles (avec la Chine, la Russie, l'Union européenne ou les États-Unis) que son rôle de cheville ouvrière dans la concertation sur la sécurité en Asie. L'ASEAN n'en reste pas moins une organisation peu institutionnalisée et très décentralisée (la réunion irrégulière des chefs d'État et de gouvernement, une simple conférence annuelle des ministres des Affaires étrangères, et cinq commissions spécialisées pour le commerce, l'industrie, l'agriculture, la banque et les transports constituent l'essentiel de son armature)³⁰.

29. Cf. I. YAMAZAWA, *op. cit.*, J.J. SCHOTT, *op. cit.*, M. FOUQUIN, *op. cit.*, et H. CORBET, *op. cit.*

30. Cf. J.R. CHAPONNIERE, *op. cit.*

Au total, outre l'Europe, les processus d'intégration les plus institutionnalisés se situent en Amérique latine, au Moyen-Orient et en Afrique, mais on a vu que beaucoup de structures régionales demeurent pour l'heure des institutions formelles ou embryonnaires en quête d'une intégration économique et politique qui reste à réaliser. En Amérique du Nord, en Asie et dans le Pacifique, on trouve certes des régionalismes plus économiques, plus souples et plus ouverts, mais très peu ambitieux au plan institutionnel et politique.

Conclusion

La thèse d'une régionalisation effective du système international dans les années à venir demeure suspendue à de nombreuses hypothèques. Le néo-régionalisme des années 1980-90 présente trop d'incertitudes et de disparités pour que l'on puisse sans risques lui attribuer la capacité à modeler en profondeur le système international.

Les processus d'intégration régionale répondent dans bien des cas à des motifs d'opportunité commerciale, de réactivité ou de suivisme de la part des États. Dans ce contexte, les dynamiques intégratrices véritablement collectives et endogènes, fondées sur un projet politique longuement mûri sont rares, sauf peut-être en Amérique latine où se manifeste comme en Europe la volonté des élites de donner à l'intégration régionale un sens non exclusivement commercial.

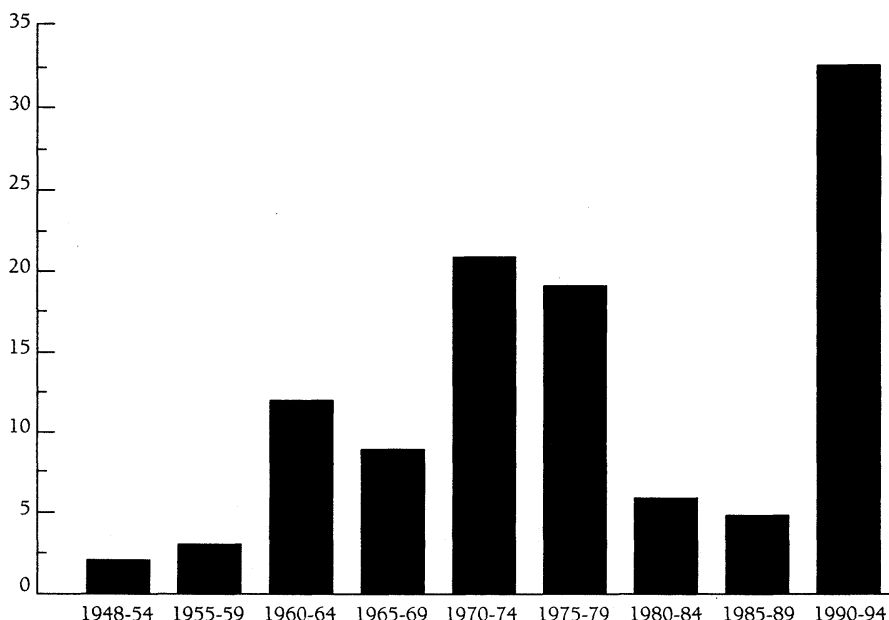
Ailleurs, les phénomènes d'hégémonie régionale sont, notamment autour de l'Inde et de l'Afrique du Sud, des facteurs rédhibitoires à la formation de zones d'intégration régionale équilibrées. D'une manière générale en Afrique, la stabilité incertaine des États, la faible diversification des économies et la fragilité de la cohésion inter-étatique demeurent des obstacles à la viabilité des processus d'intégration. En Asie, seule l'ASEAN semble disposée à évoluer vers un mode d'intégration à la fois économique et politique, mais son aptitude à canaliser le dynamisme économique de l'Asie de l'Est reste très limitée. Dans le Pacifique, il ne faudrait pas trop attendre de l'APEC en raison de sa vocation exclusivement commerciale et du caractère fondamentalement hétérogène des États, des cultures et des niveaux de développement que fédère cette immense association. Quant à l'ALENA, même s'il évolue vers un accord ayant portée de la Terre de feu à l'Alaska, la prégnance des frontières culturelles entre l'Amérique du Nord et celle du Sud et l'absence de tout projet d'intégration politique limitent là aussi les perspectives d'évolution à la réalisation d'une simple zone de libre-échange continentale.

En définitive, rien ne prouve que les entités régionales édifiées dans le monde suivront un jour un processus historique de « spill over effect » de type européen. Un peu vite annoncé comme le cadre pertinent de régulation de la mondialisation, le « néo-régionalisme » n'est pas pour l'heure en mesure de relayer un ordre inter-étatique certes malmené, mais dont la légitimité politique est loin d'avoir épuisé toutes ses ressources. On souscrira donc à la

prudence de Zaki Laïdi lorsqu'il concède qu' « il ne suffit pas que la régionalisation apparaisse comme l'espace naturel d'exercice de la puissance pour que celui-ci s'érige rapidement en espace de sens³¹ ».

Annexe 1

Nombre d'accords intégration régionale notifiés au GATT entre 1948 et 1994



Source : OMC, *Le régionalisme et le système commercial mondial*, Genève, avril 1995.

La trentaine d'accords notifiés pour la période 1990-94 comprend les nombreux petits accords de libre-échange conclus dans le monde entre pays voisins (de type Norvège avec les pays Baltes, Slovénie/Slovaquie, Australie/Nouvelle-Zélande, etc.) ainsi que les nombreux accords signés par l'UE et l'AELE avec les pays d'Europe centrale et orientale. Dans le tableau de la page suivante, nous n'avons retenu que les accords d'intégration régionale les plus importants en termes de « masse critique » atteinte du point de vue économique, démographique ou du nombre d'États concernés (figurent aussi bien les accords régionaux conclus ces dernières années que d'autres plus anciens récemment réactivés).

31. Z. LAÏDI, *Un monde privé de sens*, Paris, Fayard, 1994, p. 217.

Annexe 2.

Le néo-régionalisme**AMÉRIQUE DU NORD**

Accord de libre-échange nord-américain – ALENA (1992) : États-Unis, Canada, Mexique. But : Suppression en quinze ans de tous les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges entre les trois pays. Principaux organes : Commission des ministres du Commerce, Secrétariat permanent, groupes de travail sectoriels.

AMÉRIQUE LATINE

— **Association Latino-Américaine d'Intégration (ALADI)** : 11 États membres. Accord-cadre signé en 1980 avec pour but de favoriser à terme la constitution d'un marché commun latino-américain. Sert en fait essentiellement à l'homologation des accords d'intégration sub-régionale. L'ALADI fait néanmoins l'objet d'une relance depuis 1992.

— **GRUPE ANDIN** (1969) : Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela. Buts : union douanière andine (effective en 1995), politique agricole commune, harmonisation des politiques économiques.

— **MERCOSUR** (Marché Commun du Sud, Traité d'Asuncion, 1991) : Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay. Buts : réaliser la libre circulation des marchandises, des services, des hommes et des capitaux ; adopter un tarif extérieur commun, coordonner les politiques économiques. Organes (2 à l'origine, 6 depuis l'adoption en décembre 1994 du Protocole additionnel d'Ouro Preto) : Conseil du Marché Commun (ministres des Affaires étrangères et de l'Économie), Groupe Marché Commun (hauts fonctionnaires), Commission du Commerce, Commission Parlementaire Mixte, Forum Consultatif Économique et Social, Secrétariat administratif.

— **Système d'Intégration Centraméricain (SICA)** : 5 États membres. Créé en 1992, le SICA remplace l'Organisation des États d'Amérique Centrale qui datait de 1951. Buts : promouvoir l'union économique, la coopération politique et la consolidation de la démocratie en Amérique centrale. Principaux organes : « Forum des ministres », Parlement Centraméricain (20 parlementaires/pays, consultatif), Commission Multilatérale du Commerce.

AFRIQUE

— **Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest** : 19 États membres, dont le Nigéria. Créée en 1975, relancée en juillet 1993. Buts : réaliser la liberté de circulation des marchandises et des personnes, développer les coopérations sectorielles, promouvoir une défense mutuelle (traité de mai 1981) et une force ouest-africaine d'interposition. Organes : conférences

de chefs d'État et de gouvernement, Conseil des ministres, secrétariat administratif, Tribunal des différends. Faible effectivité.

— **Zone franc** (14 États francophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale). Relance de l'intégration en 1994 avec création de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), qui se substituent aux anciennes institutions (UMOA, CEA, UDEAC). Programme d'adoption d'un tarif douanier extérieur commun, de coordination des politiques budgétaires et fiscales, de réhabilitation des banques régionales.

— **SACU** (Southern Africa Customs Union) : structure d'origine coloniale (1910) qui regroupe l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, le Swaziland et la Namibie. Intégration relativement poussée : liberté de circulation des biens et des capitaux, union douanière, base monétaire commune.

— **SADC** (Southern African Development Community) : 12 États membres. Née en 1991 de la refonte de la SADCC qui avait été créée en 1980 par les États hostiles à l'apartheid, la SADC a accueilli l'Afrique du Sud en 1994.

— **Marché Commun de l'Afrique australe et orientale** : 16 États membres. Lancé en décembre 1994 pour succéder à la Zone d'échanges préférentiels qui avait été créée en 1981.

MAGHREB, MOYEN-ORIENT

— **Union du Maghreb Arabe** (1989) : Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie. Buts : favoriser l'intégration commerciale, la coopération économique, la concertation politique et la sécurité militaire. Organes : Conseil des chefs d'État, conseil des ministres des Affaires étrangères, Conseil consultatif, Cour de justice, Secrétariat général.

— **Conseil de Coopération du Golfe** (1981) : 6 États membres. Structure constituée par les États pétroliers du Golfe pour renforcer leur coopération économique. Organes : Conseil des chefs d'État, Conseil des ministres des Affaires étrangères, Secrétariat général.

ASIE-PACIFIQUE

— **Association des Nations d'Asie du Sud-Est** (1967) : Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Brunei, Vietnam (en 1995). Buts : à l'origine, favoriser la coopération politique des États membres (contre les risques de propagation du conflit vietnamien), vocation élargie en 1976 à la coopération économique avec, depuis 1992, le projet de créer une zone de libre-échange en 15 ans. Organisation souple : réunion irrégulière des chefs d'État, conférence annuelle des ministres des Affaires étrangères, 5 commissions sectorielles de coopération économique et technique.

— **Association de coopération régionale de l'Asie du Sud** (1985): 7 États (Inde, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Népal, Maldives, Bhoutan). But: renforcer l'intégration économique et politique. Organes: Conseil des chefs d'État et de gouvernement, Conseil des ministres des Affaires étrangères, comité permanent de hauts fonctionnaires des Affaires étrangères, secrétariat, 10 comité sectoriels.

— **Forum de Coopération économique de l'Asie-Pacifique** (APEC, 1989): 18 pays riverains du Pacifique dont les trois pays de l'ALÉNA, le Chili, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, les trois Chine, et la plupart des NPI d'Asie de l'Est. Vocation essentiellement commerciale: libérer les échanges dans le Pacifique avec, depuis 1994, le projet de créer une zone de libre-échange d'ici 2010 (ou 2020 pour les pays les moins avancés). Pas de structure permanente (sauf un secrétariat depuis 1992), mais de fréquentes conférences ministérielles et de chefs d'État.

Annexe 3

Le degré d'intégration des principales dynamiques régionales

